

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, saisi par le Ministre de la Recherche, du Développement technologique, des Relations internationales et des Infrastructures sportives de la Région wallonne, le 19 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et à l'Accord relatif à la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, faite à New York le 28 juillet 1994", après avoir examiné l'affaire à la neuvième chambre le 26 mars 1997, a donné en chambres réunies le 22 avril 1997 l'avis suivant :

PORTEE DU PROJET

1. Le projet sur lequel l'avis est demandé tend à l'approbation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, ainsi que de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de cette Convention, signé à New York le 28 juillet 1994.

2. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ci-après dénommée la "Convention sur le droit de la mer", peut être considérée comme une convention-cadre. Elle comprend un ensemble de règles en matière de droit international de la mer, rassemblées dans la convention (1).

Selon l'exposé des motifs du projet, la convention "entend réglementer tous les aspects du droit de la mer (pêche, navigation, délimitation et statut des espaces maritimes, exercice de la juridiction, protection de l'environnement, règlement des différends, ...) et est

(1) Il y a lieu de relever que de nombreuses matières de la Convention sur le droit de la mer sont également réglées dans d'autres conventions. En outre, le droit national joue un rôle important en ce qui concerne le statut du navire en haute mer (Cogen, M., Handboek internationaal recht, Gand, 1996, n° 164).

destinée à se substituer au régime prévu par les Conventions de Genève de 1958" (1).

2.1. On a fait remarquer que la Convention sur le droit de la mer a inauguré une nouvelle ère dans l'évolution du droit maritime international : l'utilisation réglementée de la mer, notamment de la haute mer, met un terme au principe fondamental du droit maritime international classique, la liberté de la haute mer (2).

La Convention sur le droit de la mer compte 320 articles, répartis en 17 parties. Elle comprend, en outre, neuf annexes. Les dispositions de fond de la convention concernent la mer territoriale et la zone conti-

(1) Il s'agit de la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, de la convention sur la haute mer, de la convention sur le plateau continental et de la convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, toutes signées à Genève le 29 avril 1958. A l'exception de la convention sur le plateau continental, la Belgique a adhéré à ces conventions (voir la loi d'approbation du 29 juillet 1971). Entre les Etats parties à la Convention sur le droit de la mer de 1982, cette convention prévaut sur les conventions de Genève (article 311, paragraphe 1, de la Convention sur le droit de la mer).

(2) Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Antwerpen, 1997, 3e éd., p. 12, n° 6.

guë (partie II) (1), les détroits servant à la navigation internationale (partie III), les Etats archipels (partie IV), la zone économique exclusive (partie V), le plateau continental (partie VI) (2), la haute mer (partie VII), le régime des îles (partie VIII), les mers fermées ou semi-fermées (partie IX), le droit d'accès à la mer des Etats sans littoral (partie X), la "Zone" (partie XI), la protection et la préservation du milieu marin (partie XII), la recherche scientifique marine (partie XIII), le développement et le transfert des techniques marines (partie XIV), et le règlement des différends (partie XV).

Trois parties de la convention méritent une attention particulière.

(1) La mer territoriale de la Belgique est fixée à 12 milles, c'est-à-dire 22.224 mètres (loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique). Cette distance est conforme à l'article 3 de la Convention sur le droit de la mer. Un accord relatif à la délimitation de la mer territoriale a été conclu avec la France (accord du 8 octobre 1990, approuvé par la loi du 17 février 1993).

(2) En ce qui concerne la Belgique, les principes applicables pour la délimitation de la partie belge du plateau continental sont fixés dans la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental de la Belgique. Ces principes ont donné lieu à la conclusion d'accords avec la France et le Royaume-Uni (accords respectifs des 8 octobre 1990 et 29 mai 1991, approuvés par les lois du 17 février 1993). Il y aurait eu avec les Pays-Bas des négociations qui ont donné lieu à des résultats en 1996. Voir en outre Somers, E., o.c., p. 171, n° 107. Voir également Gautier, Ph., "Le plateau continental de la Belgique et sa délimitation", R.B.D.I., 1995, 108-122.

2.2. La partie V de la convention instaure la "zone économique exclusive".

Selon l'article 55 de la Convention sur le droit de la mer, la zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci. Cette zone "peut être définie comme étant une zone "sui generis" n'appartenant pas formellement à la haute mer et où la juridiction de l'Etat du pavillon, d'application sous le régime de la haute mer, est remplacée par l'attribution de droits économiques souverains (et de juridiction) à l'Etat côtier. Les droits souverains concèdent à l'Etat côtier le monopole de tout ce qui est rentable dans cet espace maritime économique (notamment la pêche, la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents). Par ailleurs, l'Etat côtier peut exercer (sa juridiction) en ce qui concerne (entre autres) la recherche scientifique et la construction d'îles artificielles" (article 56 de la Convention sur le droit de la mer) (1).

En ce qui concerne la protection du milieu marin dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier dispose également d'un pouvoir de juridiction (voir les dispositions y afférentes dans la partie XII de la convention). Cette compétence écologique se situe dans le prolongement de la

(1) Jansoone, R., "La pratique étatique belge et la zone économique exclusive (ZEE)", R.B.D.I., 1995, (93), 93-94.

compétence économique, et doit garantir le maintien de l'exploration et de l'exploitation (1).

2.3. La partie XI de la convention concerne "la Zone".

Par "Zone", il y a lieu d'entendre : "les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale" (article premier, paragraphe 1, 1., de la Convention sur le droit de la mer). La Zone et ses ressources sont définies comme étant le patrimoine commun de l'humanité (article 136). Les droits sur les ressources des fonds marins appartiennent, dès lors, à l'humanité tout entière pour le compte de laquelle agit l'Autorité internationale des fonds marins (article 137, paragraphe 2). Cette Autorité, dont sont membres tous les Etats Parties (article 156, paragraphe 2), gère les fonds marins et assure le partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques (article 140, paragraphe 2). L'exploitation des fonds marins relève en premier lieu de l'"Entreprise", qui est un organe de ladite Autorité (article 170, paragraphe 1).

Cette partie de la convention s'est avérée constituer une pierre d'achoppement pour les pays industrialisés qui avaient souhaité une exploitation libre des fonds marins. En raison du régime prévu pour la Zone, les pays industrialisés n'ont, en effet, pas voulu ratifier la convention et ont, au contraire, subordonné la ratification à un ajustement préalable de ce régime. L'accord conclu en

(1) Jansoone, R., o.c., 94; Somers, E., o.c., p. 122, n° 82.

1994 et relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer, qui sera examiné ci-après (n° 3), a répondu à ce souhait.

2.4. La partie XV de la Convention sur le droit de la mer comprend des dispositions concernant le règlement de différends.

En principe, les Etats choisissent librement les moyens pacifiques destinés à régler les différends (article 280). Les procédures prévues dans la convention ne s'appliquent que si ces moyens ne peuvent conduire à une solution (article 281, paragraphe 1).

La première procédure est celle de la conciliation qui peut être suivie lorsque toutes les parties concernées s'y rallient (article 284).

Lorsqu'un différend ne peut être résolu, ni par les moyens choisis par les parties, ni par une conciliation, chaque partie peut soumettre ce différend au Tribunal international du droit de la mer constitué par la convention, à la Cour internationale de justice, à un tribunal arbitral ou à un tribunal arbitral spécial pour certaines catégories de différends, entre autres des différends relatifs à la pêche (article 287). Le Tribunal, la Cour ou le tribunal arbitral applique les règles de la convention et les autres règles du droit international, sauf si les parties concernées décident que la cause doit être réglée en équité (article 293).

.../...

Par dérogation à la liberté de choix de la procédure, accordée, en principe, à chaque Etat, un différend concernant la Zone ne peut être soumis par une partie qu'au seul Tribunal international du droit de la mer (article 288, paragraphe 3). Ce tribunal est, d'ailleurs, également compétent pour connaître des différends dans lesquels sont impliquées des entreprises de droit public, voire de droit privé (article 187, c, d et e).

3. Comme on l'a relevé, l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer a été conclu en 1994 en vue de répondre aux objections formulées par les Etats industrialisés quant à la manière dont l'exploitation de la Zone a été réglée dans la Convention sur le droit de la mer. La signature de l'Accord est intervenue le 28 juillet 1994, quelques mois avant l'entrée en vigueur de la Convention sur le droit de la mer même (16 novembre 1994), et ce à la suite de l'obtention du nombre requis de ratifications (1). L'Accord rend inopérantes nombre de dispositions de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer. En cas d'incompatibilité entre l'Accord et la partie XI, les dispositions de l'Accord l'emportent (article 2, paragraphe 1, de l'Accord).

En ce qui concerne la teneur de l'Accord, on a relevé que ce dernier a donné lieu à une dévalorisation notable de la notion du "patrimoine commun de l'humanité"

(1) Pour un aperçu des travaux qui ont donné lieu à l'Accord, voir Gautier, Ph., "De 1982 à 1994 : les étapes d'une modification «singulière»", R.B.D.I., 1995, 56-77.

qui constituait l'une des notions-clefs du régime prévu pour les fonds marins (1).

La libéralisation partielle de l'exploitation des fonds marins implique, toutefois, pour les pays industrialisés la disparition des obstacles empêchant la ratification de la Convention sur le droit de la mer en même temps que celle de l'Accord (2). Il a ainsi été mis un terme au "schisme" qui existait, dès le départ, entre les pays industrialisés et les pays en développement (3).

COMPETENCE DE LA REGION WALLONNE

1.1. Certaines dispositions de la Convention sur le droit de la mer ont trait à des matières qui, dans l'ordre juridique interne, sont de la compétence des régions.

Sans vouloir être exhaustif sur ce point, on peut relever les dispositions suivantes :

- les articles 116 à 120 (conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer) : compétence des régions en matière de protection de la nature et de conservation de la nature;

(1) Somers, E., o.c., p. 10, n° 6.

(2) Gautier, Ph., o.c., 77.

(3) Vignes, D., "La fin du schisme des fonds marins", R.B.D.I., 1995, 153-163.

- les articles 145 et 192-237 (protection du milieu marin) : compétence des régions en matière de protection de l'environnement;
- l'article 303 (objets archéologiques et historiques découverts en mer) : compétence des régions en matière de monuments.

Il ressort de l'article 167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités "pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Cette disposition fait référence aux compétences matérielles des communautés et des régions (1). Ceci ressort, d'ailleurs, également de l'intention du constituant, telle qu'elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l'article 68 ancien de la Constitution : les auteurs souhaitaient, en effet, que "l'autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s'exprimer sur le plan externe" (2). La répartition des compétences "ratione materiae" constitue, en d'autres termes, le fil conducteur pour la détermination de la compétence des communautés et des régions sur le plan international.

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in Het federale België na de vierde staatshervorming, (Alen, A., et Suetens, L.P., éditeurs), Bruges, 1993, (59), p. 82, n° 75.

(2) Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1°, p. 1.

Même si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international. Sur ce plan, on ne doit tenir compte que des règles de compétences matérielles. La compétence internationale des régions est, à cet égard, plus étendue que leur pouvoir de transposition des instruments de droit international en droit interne.

Vu les compétences matérielles des régions visées ci-dessus, le Conseil régional wallon est donc compétent pour approuver la Convention sur le droit maritime (article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) (1).

1.2. L'article 2, paragraphe 1, de l'Accord de 1994 dispose que les dispositions de celui-ci et de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer doivent être interprétées et appliquées ensemble, comme un seul et même instrument.

Vu la connexité étroite existant entre la Convention sur le droit de la mer et l'Accord, ce dernier doit, en ce qui concerne la compétence d'approbation, suivre le même sort que la Convention sur le droit de la mer. Pour les mêmes motifs que ceux exposés dans l'observation 2.1,

(1) Voir dans le même sens, en ce qui concerne l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, l'avis L. 22.506/8 du Conseil d'Etat du 29 juin 1993, Doc. parl., Sénat, 1993-94, n° 956-1, p. 6.

l'Accord doit, dès lors, être également approuvé par le Conseil régional wallon.

2. Il n'en demeure pas moins que la Convention sur le droit de la mer et l'Accord de 1994 comprennent essentiellement des dispositions qui, dans l'ordre juridique interne, sont de la compétence de l'autorité fédérale.

Il s'agit, dès lors, de traités "mixtes" qui devront être approuvés tant par le législateur fédéral que par les trois conseils régionaux.

OBSERVATION GENERALE

La ratification de la Convention sur le droit de la mer et de l'Accord de 1994 impliquera que la réglementation interne devra être adaptée sur certains points.

Pour l'information du législateur décentralisé, le Conseil d'Etat croit utile de faire observer qu'il serait opportun que le gouvernement explicite, dès à présent, dans l'exposé des motifs les mesures qui devront être prises sur le plan interne. A cet égard, le gouvernement devra évidemment tenir compte des limites mises à la compétence des régions, tant sur le plan matériel que sur le plan territorial.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Tant la Convention sur le droit de la mer que l'Accord contiennent des annexes qui doivent également être approuvées. L'intitulé doit en faire mention.

L'Accord doit, par ailleurs, être mentionné avec son intitulé exact.

Enfin, il est recommandé de préciser que les dates mentionnées à l'intitulé du projet de décret sont celles auxquelles les traités ont été "signés".

Il est donc suggéré d'écrire :

"Projet de décret portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et aux annexes, signées à Montego Bay le 10 décembre 1982, et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et à l'annexe, signés à New York le 28 juillet 1994".

Article unique

Si la suggestion relative à l'intitulé est suivie, il y aura également lieu d'adapter cet article.

Les chambres réunies étaient composées de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre, président,
	W. DEROOVER,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	
	P. LEMMENS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
	H. COUSY,	
Mesdames	F. LIEVENS,	greffiers.
	M. PROOST,	

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT et B. SEUTIN, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire, et par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

C.-L. CLOSSET